

Documentos de Políticas Públicas

**RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN LA ACTUAL COYUNTURA
POLÍTICA COLOMBIANA
UN ANÁLISIS DESDE LA LOGICA DE LOS VETO PLAYERS**

Juan Pablo Milanese

POLICY PAPER 2008-002

POLIS

Observatorio
de Políticas
Públicas



DOCUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS POLIS

ISSN: 2011 -5903

2008- 002 Cali, Octubre de 2008.

Comité Editorial

Ana Lucia Paz
Blanca Cecilia Zuluaga
John James Mora
Juan Pablo Milanese
Julio Cesar Alonso
Luciana Manfredi
Vladimir Rouvinski

Observatorio de Políticas Públicas – POLIS
Teléfono: (2) 555 23 34 Ext. 400 Fax: (2) 555 17 06
Calle 18 N° 122 – 135 Cali –Colombia
Correo electrónico: polis@icesi.edu.co
www.icesi.edu.co/polis

POLICY PAPER 2008 -002
RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN LA ACTUAL COYUNTURA
POLÍTICA COLOMBIANA, UN ANÁLISIS DESDE LA LÓGICA DE LOS VETO
PLAYERS¹

Juan Pablo Milanese

Profesor Asistente Departamento de Estudios Políticos
de la Universidad Icesi

jmilanese@icesi.edu.co

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo hacer una lectura de la coyuntura política colombiana desde un punto de vista institucional. En él se analizan los comportamientos de algunos de los principales actores de la arena política de ese país, haciendo particular énfasis en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, utilizando como marco teórico el esquema de relación entre *veto players* enunciado por George Tsebelis (1995; 2002).

Palabras clave

Colombia – relaciones ejecutivo/legislativo - *veto players* - *agenda setter*.

¹ Las opiniones expresadas en este documento comprometen únicamente a sus autores y no a las entidades involucradas.

Contenido

Introducción

1 Marco teórico

1.1 Veto players y gobernabilidad	5
1.2 Veto players y el proceso de definición de agenda (agenda setting)	8
1.3. Las relaciones ejecutivo-legislativo y el establecimiento de la agenda	10
2. Analizando la coyuntura política colombiana	11
2.1 La cooperación Ejecutivo-Legislativo en un escenario de fragmentación	11
2.2 Aplicando la lógica de los veto players	15
2.3. ¿Qué escenarios futuros?	18
3. Conclusiones	20
4. Referencias	21

Introducción

El objetivo del presente trabajo se centra en la realización de una lectura de la coyuntura política colombiana desde un punto de vista, fundamentalmente, institucional. En él se tienen en cuenta los comportamientos y relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, identificados como dos de los principales actores de la arena política del país. Si bien el análisis es de una naturaleza puramente descriptiva, esto no lo exime de un marco teórico, indispensable para realizar el análisis. El mismo se basa en la idea de los *veto players* (VP) enunciada por Tsebelis (1995, 2002).

También es importante remarcar que a lo largo del trabajo se asume que los diferentes actores estudiados tienden a comportarse de manera racional, es decir, intentando maximizar sus beneficios y minimizar los costos de sus acciones. Sin embargo, esta racionalidad se ve limitada por la información imperfecta con que estos actores cuentan y enfrentan los procesos de interacción política.

Partiendo de estas premisas, el trabajo está dividido en dos partes. La primera está íntegramente dedicada a la descripción del marco teórico donde se define a los *veto players* y se revisan algunos de sus comportamientos. Posteriormente, se busca precisar el patrón de relaciones entre estos, más precisamente en los intercambios que se realizan entre los poderes ejecutivo y legislativo. En la segunda parte, basándose en la lógica previamente mencionada, se hace una revisión de la coyuntura política colombiana, vislumbrando algunos potenciales escenarios futuros.

Por último, es necesario aclarar que se pretende evitar el establecimiento de juicios de valor con respecto al comportamiento de los actores analizados. Esto se debe a la misma naturaleza descriptiva del trabajo a través de la que se pretende sortear la realización de reflexiones prescriptivas.

1. Marco teórico

1.1. *Veto players* y gobernabilidad

Siguiendo el planteo de Tsebelis (1995, 2002) los *veto players* son todos aquellos actores de un sistema político cuyo consentimiento es indispensable para poder cambiar una política determinada. Esto les otorga un extraordinario poder hacia el interior del mismo sistema, ya que poseen los atributos necesarios para incidir tanto sobre la capacidad para implementar un cambio político, *decisiveness*, como sobre la de mantener una política dada, *resoluteness* (Haggard y McCubbins, 2001: 6).

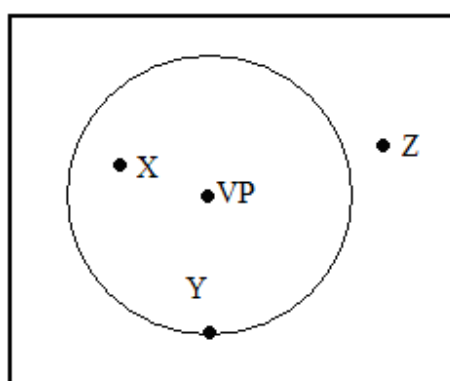
Los *VP* pueden ser clasificados, según sus características, en cuatro categorías: individuales/colectivos o institucionales/partidarios. Los institucionales son aquellos establecidos directamente por la Constitución, como pueden serlo el Poder Ejecutivo Nacional, ambas Cámaras del Congreso y la Corte Constitucional; mientras que los partidarios son aquellos generados por la misma dinámica del juego político, por ejemplo, dentro del legislativo, los partidos necesarios para alcanzar mayorías en las cámaras. En este contexto, podemos afirmar que mientras el Senado es un *veto player* institucional, mientras que el o los partidos necesarios para alcanzar mayorías en él son partidarios. Por otro lado, los *VP* partidarios tienden a ser mucho más inestables que los institucionales ya que mientras que los segundos necesitan complejos procesos de reforma o severas crisis estructurales del sistema político para ser remplazados o modificados, los primeros poseen una naturaleza mucho más volátil y pueden modificarse con mayor facilidad en diferentes coyunturas.

En el caso de los *VP* colectivos es importante remarcar que se hace referencia a un actor político y no solamente una colectividad de funcionarios. Siempre que se mencionen, se debe considerar como condición necesaria para su existencia que cuenten con estándares mínimos de organización, además de la presencia de un liderazgo efectivo, a través de los cuáles se puedan simplificar los problemas propios de la acción colectiva (Haggard y McCubbins, 2001: 5).

Una vez definidos surge una pregunta fundamental ¿Cómo entender la mecánica del comportamiento de los *veto players*? Simplificando el planteamiento de Tsebelis (2002) se

puede decir que cada uno cuenta con una curva de indiferencia que manifiesta el límite hasta donde está dispuesto a permitir la modificación de alguna política o hacia donde pretende dirigir una que hasta entonces haya estado por fuera de la curva. En la figura 1 se ilustra más claramente cómo el *VP* no tiene incentivos para cambiar todos aquellos puntos que están dentro de su curva de indiferencia (cómo *x* o *y*), lo contrario ocurre con los que están fuera de ella (*z*).

Figura 1. Curva de Indiferencia

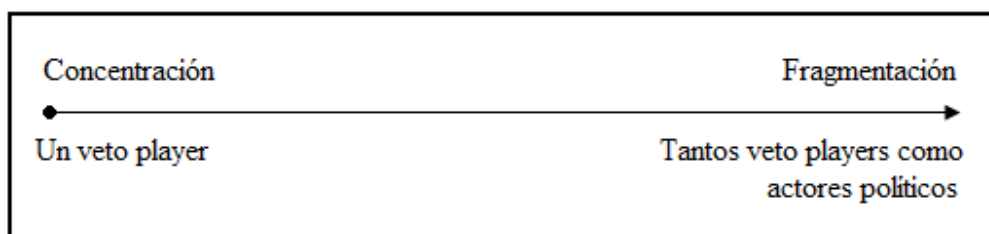


Fuente: Tsebelis 2002

Sin embargo, como está planteada, esta situación puede estar lejos de la realidad ¿Por qué? Porque difícilmente se encontraran sistemas políticos en los que exista efectivamente sólo un jugador con poder de veto, menos aún si hacemos referencia a aquellos con regímenes democráticos (aunque el número de *VP* no está estrictamente relacionado con el régimen político). Esta nueva situación puede ilustrarse en la figura 2, donde se utiliza un vector de fragmentación de poder (Stoiber, 2006: 8), en cuyo extremo se ubica una lógica monocrática² con un sólo *veto player* (máxima concentración de poder) y donde, a medida que se aleja de él aumenta el número de *VP* hasta llegar al equivalente del número de actores políticos. Se debe tener en cuenta que tanto el caso de la máxima concentración como el de la fragmentación extrema son prácticamente imposibles de hallar, encontrándose en la mayoría de las oportunidades en posiciones intermedias.

² Puede entenderse como un régimen o forma de gobierno absoluta o despótica comandada por una sola persona.

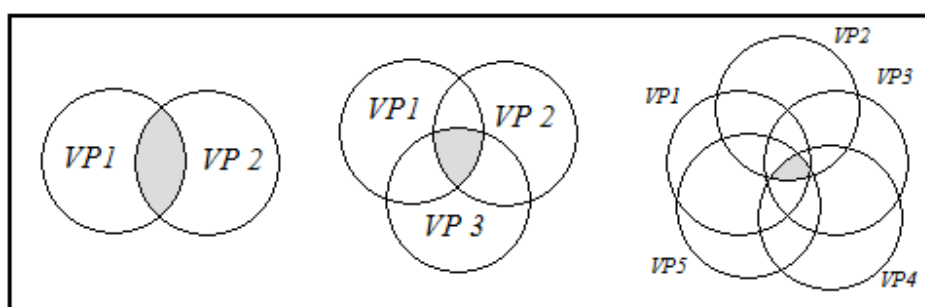
Figura 2. Vector de fragmentación de poder



Fuente: Stoiber 2006.

En este contexto, es importante resaltar que a medida que se agregan más *VP* el proceso de toma de decisiones se torna más complejo. Un incremento de su número hace que ya no sólo se deba tener en cuenta la curva de indiferencia de un actor, sino la de varios. Así, el mayor número de jugadores afecta al conjunto potencial de acuerdos (*winset*)³ necesarios para poder remplazar al *statu quo*; es decir, a mayor número de *veto players* menor posibilidad de modificar el *status quo*. A medida que el *winset* (áreas pintadas de gris en las intersecciones de la figura 3) disminuye su tamaño crecen los costos del cambio de una política establecida, ya que se reducen las posibilidades de alcanzar un potencial acuerdo.

Figura 3. Modificación de las dimensiones del winset



Fuente: Autor con base en Tsebelis

³ Tsebelis (2002) define al *winset* como conjunto de éxitos que pueden vencer al *status quo*, es decir, el conjunto de políticas que pueden remplazar a la existente.

En este sentido, Cox y McCubbins (2001) sugieren que existe una suerte de intercambio dentro de los sistemas políticos entre la flexibilidad y la predictibilidad, entendida, esta última, como capacidad de lograr compromisos creíbles. Cuantos más sean los jugadores con poder de veto mayor será la predictibilidad (por la complejidad de modificar una política) y en contraposición menor la flexibilidad.

Sin embargo, no solo el incremento del número de los jugadores con poder de veto reduce el tamaño del *winset*, este también se puede reducir como consecuencia de un aumento de la distancia ideológica y/o de la disminución de la cohesión por parte de los *veto players* (Tsebelis, 2002). Es decir, a mayor distancia ideológica de los VP menor posibilidad de modificar el *status quo*, del mismo modo que a mayor fragmentación de los VP menor posibilidad de hacerlo.

Esta situación es más clara, como señala Kent Eaton (2000: 359), cuando el ejecutivo y el legislativo son controlados por diferentes partidos⁴ ya que aumentan las probabilidades de que las iniciativas que parten de uno de los poderes sean vetadas en el otro, incrementando la posibilidad de alcanzar “puntos muertos”. Las situaciones recientemente mencionadas nos pueden transportar fácilmente a un escenario de elevada estabilidad de las políticas⁵, producto de la incapacidad de los actores de superar el *statu quo*. Dicha situación de inmovilismo y escasez de flexibilidad, entendida como la incapacidad de reformar las políticas públicas (Cox y McCubbins, 2001) puede traducirse fácilmente en una espiral de ingobernabilidad. De esta manera, cuanto más difícil de cambiar sea el *statu quo*, por ausencia de producción legislativa, más alta será la inestabilidad de un gobierno que contará con un escaso margen de maniobra.

1.2. Veto players y el proceso de definición de agenda (*agenda setting*)

Uno de los actores más relevantes que se puede encontrar entre los VP dentro de cualquier sistema político son los *agenda setters* (Cox y Mccubbins, 2004). Los *agenda setters* son

⁴ Es importante remarcar que esta situación solo es posible en los sistemas presidenciales ya que en los parlamentarios el gobierno caería de no contar con mayoría en el legislativo.

⁵ En este caso la estabilidad es particularmente percibida como algo negativo ya que representa la incapacidad del gobierno de materializar sus propuestas en políticas efectivas.

aquellos jugadores con la capacidad de imponer los temas de agenda, “obligando” al resto a limitarse a aceptar o rechazar sus propuestas (Tsebelis, 2002). Es decir, a partir del control de la agenda pueden manipular, desde las instituciones, las formas de elegir entre opciones dicotómicas (Riker, 1986), estableciendo cuáles son los temas considerados de mayor relevancia y, por lo tanto, susceptibles de un trato prioritario.

Se puede afirmar que quién controla la agenda tiene la capacidad de anticipar la distribución de preferencias de los otros actores (Cox y Morgenstern, 1998), cosa que le permite actuar estratégicamente buscando la alternativa que se acerque más a su óptimo. Volviendo a la lógica de Tsebelis (2002) si el *veto player* es, además, quién define la agenda goza de la notable ventaja de considerar el conjunto potencial de acuerdos (*winset*) de los otros como un vínculo propio y, por lo tanto, elegir el punto hacia el que prefiere dirigir la nueva política. De este modo, aquel que tenga el poder del controlar la agenda no solamente decide sobre qué política pública específica quiere incidir, sino que, además, decide cuándo y cómo hacerlo. Esto último es fundamental sobre todo si se tiene en cuenta que el tiempo es uno de los bienes más preciados en la política.

Cox y McCubbins (2006) resaltan la importancia de tener el control de la agenda ya que permite encontrar vías de escape en los frecuentes casos en que se forman cuellos de botella. En este contexto, la estrategia de los *agenda setters* es tratar de actuar anticipando al resto de los *veto players*. Así lo explicó Friedricht (1963) al plantear en su “Ley de reacciones anticipadas” que si las acciones x serán susceptibles de ser revisadas por parte de y , quien puede aceptar o rechazar la iniciativa; entonces x intentará anticipar a y a partir de lo que supone que este desea. La posibilidad de anticipación puede darse de varias formas y dependiendo de muchos factores, entre ellos el sistema de gobierno (presidencial, parlamentario, mixto, etc.).

Al analizar el proceso de *definición de agenda* el número de *veto players* vuelve a ser relevante. En un sistema político donde exista un solo *VP* no habrá más que un *agenda setter* cuyas preferencias serán siempre adoptadas. En cambio a medida que el número de *VP* se incrementa, el sistema se tornará más complejo y el *agenda setter* no tendrá más alternativa que negociar con éstos, situación que lo obligará a aceptar subóptimos a la hora de la ejecución de distintas políticas.

Por último, es importante mencionar que los *agenda setters* serán capaces de maximizar su poder en aquellos casos en que se encuentren en una posición central con respecto a los demás *veto players*, buscando que su curva de indiferencia alcance un mayor número de puntos de intersección con el resto de los *VP*. No obstante lo anterior, cuanto más alta sea la estabilidad de las políticas menor será su poder (Tsebelis, 2002) ya que la mayor parte de sus propuestas no superarán la fase de la discusión legislativa.

1.3. Las relaciones ejecutivo-legislativo y el establecimiento de la agenda

A diferencia del presidencialismo estadounidense el de la mayor parte de los países latinoamericanos se ha caracterizado históricamente por una relación jerárquica de los presidentes sobre los Congresos (Samuels and Shugart 2003), configurando un patrón de presidentes proactivos y legislaturas reactivas⁶ (Mainwaring y Shugart, 1997; Morgenstern 2002: 441 a443; Cox y Morgenstern 2002: 448 a 450). Este patrón implica que si bien la iniciativa, constitucionalmente, pertenece tanto al ejecutivo como al legislativo la realidad muestra que el poder efectivo del presidente es mayor en este campo (situación que lo coloca en la posición de *agenda setter*).

A partir de esto se establece un ciclo de actividad alternativa de ambos poderes que es modelado por el establecimiento de la agenda por parte del ejecutivo y por la consecuente reacción que ésta genera en el legislativo. De este modo, se presenta la siguiente secuencia: el ejecutivo propone, el legislativo evalúa, ambos negocian y finalmente se ejecutan (o no) las políticas.

No obstante lo anterior, vale la pena destacar que una parte importante de este poder de agenda presidencial no sólo reside en la capacidad de enviar proyectos al legislativo, sino, sobre todo, en la de priorizar aquellos que son de su mayor interés (Cox y Morgentern, 2002). Además, si bien la posesión por parte del ejecutivo del poder de agenda significa una mitigación parcial de la separación de poderes, de ninguna manera la anula ya que para tomar decisiones se necesita, por lo menos, la tolerancia parlamentaria (Shugart y Haggart,

⁶ Los actores proactivos son aquellos que establecen o procuran establecer cambios en el estatus quo, mientras que los reactivos pretenden mantenerlo (Shugart and Haggard 2001, 72).

2001; Limongi y Figueredo, 2004: 53). De esta manera se observa que no es lo mismo un legislativo reactivo que uno pasivo.

2. Analizando la coyuntura política colombiana

La agenda política colombiana goza, o sufre, de una fuerte hiperactividad. En primer plano se puede destacar una serie de temas, alimentados tanto por factores endógenos como exógenos de gran sensibilidad. Entre los primeros podríamos identificar, al margen del propio conflicto interno, cuestiones como: los problemas de seguridad, la re-reelección, la reforma a la justicia y la política, y las “Para” y “FARC” política. Entre los segundos, la desaceleración de la economía, los gobiernos de los países vecinos. Durante los últimos meses, estos temas estuvieron acompañados de fuertes tensiones entre el gobierno y otros actores políticos (incluso dentro de la misma coalición del gobierno) pero también mitigados, y hasta relegados a un segundo plano, por paréntesis producidos por los notables éxitos en la lucha contra las FARC, como las operaciones de Reyes y Betancourt.

Este proceso ocurre en un particular escenario caracterizado por la alta popularidad del presidente Uribe, un importante desgaste de la mayor parte del gabinete presidencial, un fuerte descrédito del Congreso y una sensible tensión entre los poderes ejecutivo y judicial. En torno a estas cuestiones, como fue anteriormente mencionado, se desarrollará la segunda parte del trabajo, aunque se concentre particularmente en el análisis de las relaciones presidente-congreso bajo la ya planteada lógica del comportamiento de los *veto players*.

2.1. La cooperación Ejecutivo-Legislativo en un escenario de fragmentación

Históricamente el funcionamiento del sistema político colombiano, del mismo modo que en la mayor parte de América Latina, ha transformado al presidente en el principal *agenda setter* y al Congreso como un actor visiblemente reactivo (Cárdenas, Junguito y Pachón, 2006). Claro ejemplo de esto es la iniciativa exclusiva que posee en temas como presupuesto, estructura de ministerios, salarios de los empleados públicos, aranceles

externos, entre otros, o la capacidad del primer mandatario de enviar peticiones de urgencia al Congreso, de modo que este las trate prioritariamente.

De hecho, como plantean Archer y Shugart (1997), desde 1991 los presidentes colombianos pueden ser caracterizados, de acuerdo con sus poderes constitucionales y partidarios, como proactivos.⁷ Esta es una tendencia histórica que no ha manifestado mayores cambios durante los últimos años. La información empírica no hace más que reforzar la idea previamente señalada. Por ejemplo, durante el primer gobierno de Uribe, según datos de Congreso Visible (2006), mientras que el ejecutivo presentó sólo un 12.6% de los proyectos de ley y actos legislativos, el 56% de las leyes y el 42.9% de los actos legislativos sancionados fueron de su propia autoría.

Tabla 1. Origen de proyectos de ley y actos legislativos

	Ejecutivo	Legislativo
% de proyectos de ley y actos legislativos presentados	12.6%	87.4%
% de proyectos de ley sancionados sobre el total	56%	44%
% de actos legislativos sancionados sobre el total	42.9%	57.1%

Fuente: Autor con datos de Congreso Visible 2006

Si bien estos números se matizaron durante el último período legislativo (2007/2008) donde el 40% de los proyectos aprobados fueron de iniciativa gubernamental y el 60% legislativa, la proporción de propuestas aprobadas iniciadas por el gobierno (20 sobre 66) fue considerablemente superior a aquellas que tenían como origen a alguna de las cámaras del Congreso (30 sobre 421). Cabe remarcar, además, que la proporción de proyectos pendientes para aprobación en la próxima legislatura es mucho mayor en el caso del

⁷ Cabe resaltar que hasta la Constitución de 1991 (momento en que pierden importantes poderes institucionales) los presidentes colombianos fueron clasificados como potencialmente dominantes. Este “potencialmente” se debió a que la misma lógica clientelista del sistema político, en particular el esquema de prebendas que funcionaba desde el Congreso, no les permitió ser dominantes.

gobierno (62%)⁸ que en el del Congreso (25%) y, sobre todo, el número de proyectos archivados iniciados por el último es abrumadoramente superior (Congreso Visible, 2008).

Esta capacidad de establecer la agenda no sólo se hace visible a través de la evidencia cuantitativa, también lo podemos observar a partir de la capacidad de hacer aprobar legislación relevante. Tal es el caso de la Ley 100 o la Reforma Tributaria durante 2006, el TLC con Estados Unidos, la Reforma a la Justicia o Ley de Transferencias en 2007, todos temas extraordinariamente sensibles propuestos por el ejecutivo y aprobados por el Congreso (aunque vale la pena aclarar que no sin contratiempos). Una situación similar se vive hoy con proyectos como el de la reforma política y la reforma a la justicia.

Como se ha visto, el ejecutivo es indudablemente el *agenda setter* del sistema político colombiano. A esto también hay que sumarle la inexistencia de intereses contrapuestos entre el ejecutivo y la mayoría en el legislativo -entendidos como la *separation of purpose* propuesta por Shugart y Haggart (2001). Sin embargo, eso no significa que el Congreso sea irrelevante, ya que, si bien el gobierno de Uribe ha gozado de un rotundo apoyo legislativo, esto no implica que no haya que tener en cuenta que pagar altos costos (en más de un sentido) por muchas de las decisiones tomadas.

Estos costos están asociados, en gran medida, aunque no únicamente, a la debilidad del sistema de partidos. En este sentido, si bien la reforma de 2003 ha generado un importante efecto reductor en su número (Rodríguez Rada y Botero, 2006), incluso estableciendo una lógica de gobierno-oposición, el sistema de partidos no ha alcanzado aún una configuración clara. A pesar del alineamiento establecido bajo una base dicotómica uribismo/antiuribismo sería apresurado y temerario plantearla como un clivaje social,⁹ ya sea porque el período de tiempo no ha sido suficientemente prolongado como para hacerlo o porque, hasta hoy, es imposible evaluar si este se mantendría sin Uribe en el gobierno.

Antes de continuar, es importante aclarar que se define un partido como “cualquier grupo político que se presenta a elecciones, y es capaz de nominar por medio de éstas, a candidatos para ocupar cargos públicos” (Sartori, 1976: 64). Se eligió intencionalmente una

⁸ Esto implica que un alto porcentaje de los proyectos no sancionados tampoco fueron rechazados.

⁹ Partiendo de la idea enunciada por Lipset y Rokkan (1967) entendemos como clivaje una división o fractura social que perdura a lo largo del tiempo que se traduce en la formación de instituciones y organizaciones políticas.

definición minimalista que permita incluir a la totalidad de las fuerzas políticas que se presentan a las elecciones, incluso a los grupos representativos de ciudadanos.

Retomando el tema de la debilidad del sistema de partidos, ésta se manifiesta en la falta de disciplina de las agrupaciones políticas. Aún con la puesta en funcionamiento de la Ley de Bancadas siguen existiendo incentivos que hacen que la disciplina partidaria sea escasa. Entre ellos se puede destacar la, todavía considerable, personalización generada por el sistema electoral o el voto secreto en un importante número de las sesiones en el Congreso (que permite a los congresistas escapar de las directivas establecidas por la bancada).

No obstante lo anterior, el argumento de la disciplina debe ser relativizado. ¿Por qué? En primer lugar porque el gobierno ha salido victorioso de la mayor parte de las votaciones en el Congreso. Esto no indicaría otra cosa más que disciplina. Sí, efectivamente, pero en muchos casos ésta está articulada a través de negociaciones directas gobierno-legislador¹⁰ obviando la mediación de los partidos. Podríamos decir entonces que, en la mayor parte de los casos, el agente disciplinador es directamente el gobierno (a través de los recursos políticos que maneja) y no el partido al que pertenece el congresista.¹¹ Es decir, no es la misma estructura partidaria la que genera la disciplina, otorgando incentivos colectivos y selectivos (Panebianco, 1982), sino que los últimos se distribuyen bajo una lógica de intercambios particularistas realizados directamente por el gobierno.

Se define los incentivos colectivos como aquellos que se caracterizan por ser iguales para todos los seguidores de un partido, por ejemplo: promesas electorales, la identidad o la solidaridad que otorga el hecho de pertenecer a una colectividad política, etc. Por su parte, los selectivos solo están destinados a algunos miembros de una organización y se caracterizan por enfocarse en el poder, el status o en consistir en beneficios materiales y están mucho más asociados a la idea de una estructura clientelista (aunque no

¹⁰ Mucho tiene que ver con esto la estructura de listas abiertas en las elecciones legislativas. La presencia del voto preferente agrega un componente de competencia intrapartidaria a la elección donde cada uno de los candidatos realiza (y financia) su propia campaña, en muchos casos, prescindiendo totalmente del partido al que pertenece, al que usa exclusivamente como un medio para alcanzar la curúl. Esto se ve, también, muy claramente en las elecciones a las corporaciones departamentales y municipales.

¹¹ Es importante remarcar que la falta de coordinación cambia de acuerdo al partido. Por ejemplo dentro de la coalición uribista, en lo que va de su segundo gobierno, el comportamiento del Partido Conservador o Cambio Radical fue considerablemente más homogéneo que el de los demás.

necesariamente debe ser así). Panebianco (1982) resalta que ambos tipos de incentivos son indispensables para el funcionamiento de los partidos políticos.

Esta cuestión devuelve nuevamente al tema de los costos del proceso de toma de decisiones. En una lógica de gran personalización, donde los partidos son débiles intermediarios, la distribución de incentivos selectivos se transforma en la principal, a veces la única, garantía para alcanzar el éxito, aumentando considerablemente los costos de tomar decisiones.

2.2. Aplicando la lógica de los *veto players*

Retomando la lógica de los *veto players*, la actualidad política colombiana no nos permite reconocer con facilidad cuáles son los jugadores con poder de veto partidario. La fuerte personalización del comportamiento de los actores y la consecuente debilidad, e inestabilidad, de los partidos (aunque como se mencionó de manera diferenciada) dificulta la posibilidad de contarlos. En muchas oportunidades es difícil identificar si corresponde contar como *VP* partidario a los partidos o a los legisladores que forman parte de ellos. Esta tarea se torna aun más compleja si además contabilizamos el elevado número de reemplazos (52)¹² desde que los miembros de este Congreso asumieron en 2006 hasta la finalización de la legislatura 2007-2008 (Congreso Visible, 2008). Recordemos, además, que en los casos de los *VP* colectivos hacemos referencia a algo más que una colectividad de actores.

En este punto es importante aclarar que es la dispersión y no la distancia ideológica lo que aumenta los costos. Este no es un dato menor ya que si la diferencia se marcara en términos de distancia ideológica la posibilidad de alcanzar acuerdos sería mucho más remota, situación que evidentemente no se observa en el caso colombiano donde una parte importante de los proyectos presentados por el ejecutivo fueron aprobados en el Congreso.

A partir de lo anterior, se retoma el punto de la dispersión. Las discrepancias existentes se fundan básicamente en las siguientes cuestiones:

¹² La mayor parte de estos está relacionado con la parapolítica, aunque un número razonablemente importante es producto de las licencias utilizadas, en la mayor parte de los casos, por los congresistas para retornar a sus distritos para la campaña electoral del año anterior.

1. Intereses individuales. Se encuentra con un sistema electoral que fomenta la dispersión. La presencia del voto preferente incentiva comportamientos basados en una estrategia individual en lugar de una colectiva y fomenta una fuerte competencia intrapartidaria.
2. Identidad. Aunque con menor intensidad que el punto anterior la identidad juega un doble rol diferenciador dentro del uribismo. Por un lado, la ausencia de ella en varios de los partidos de la coalición debilita la posibilidad de un comportamiento cohesionado. Por el otro, se transforma en un elemento diferenciador entre algunos de los partidos, fundamentalmente entre el Partido Conservador y el resto.
3. Posiciones respecto a cuestiones institucionales y frente a la relación de miembros del gobierno con grupos ilegales (paramilitares). Estos aparecen como uno de los principales ejes de tensión entre los sectores del uribismo más cercanos al paramilitarismo y aquellos que se reconocen comúnmente como de “voto de opinión”. En este mismo sentido se puede diferenciar las posiciones encontradas de distintos miembros de la coalición con respecto a las instituciones políticas por ejemplo en temas como, entre otros, la nueva reelección.

A partir de esto se puede decir que si bien existen diferencias en las curvas de indiferencia de la mayor parte de los partidos o legisladores uribistas éstas son muy similares, por lo tanto, el *winset* es amplio y el potencial de acuerdos es grande. Sin embargo, paralelamente, la presencia de actores altamente fragmentados (aunque con escasa distancia ideológica) genera fuertes incentivos para que las políticas adquieran un carácter más particularista (Haggard y McCubbins, 2001). Es decir, cuanto más *VP* haya, más serán los actores frente a los que hay que generar algún tipo de incentivos, si éstos además carecen de una identidad partidaria fuerte o de los premios y castigos que el partido puede otorgar por su disciplina y/o indisciplina no quedan muchas más alternativas que generar algún tipo de incentivo selectivo. Si además hay que llevarlo adelante con una multitud de actores dispersos se elevan aún más los costos de transacción.

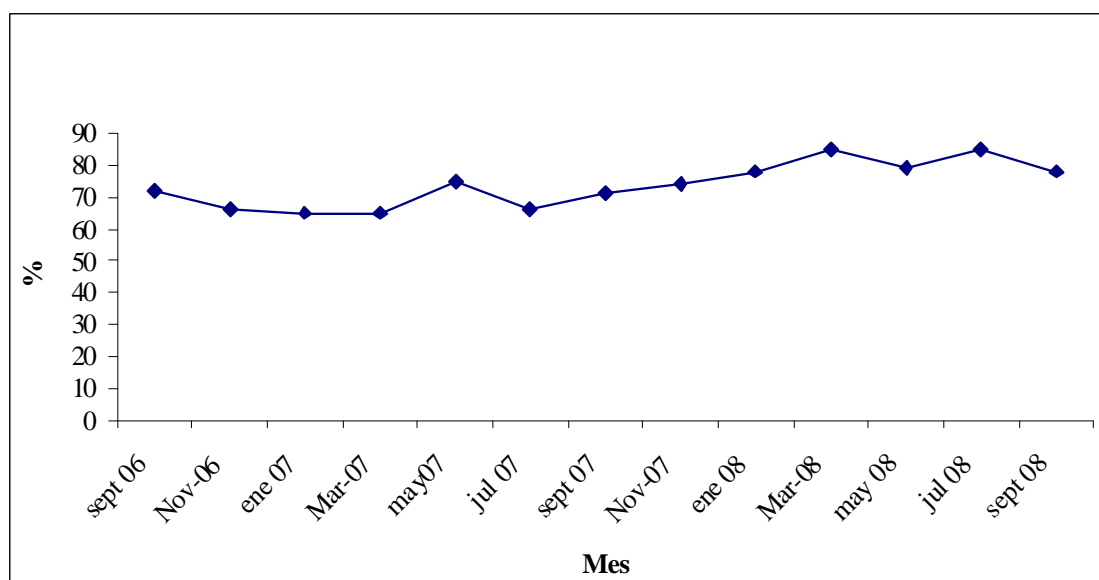
De esta manera, se presenta un caso en el que la fragmentación y personalización del sistema político, y particularmente del legislativo, generan inestabilidad y potencial variabilidad de los *VP*, incentivando la utilización de bienes públicos destinados a

intercambios particularistas (Haggard y McCubbins, 2001). Esto permite observar cómo la ausencia de partidos razonablemente fuertes se constituye en un límite a la capacidad de coordinar la actividad legislativa haciendo a todo el sistema más vulnerable y dependiente del patronazgo (Nolte). En la actualidad, los casos de Yidis Medina y Teodolindo Avendaño ilustran claramente esta situación.

Esto se debe contextualizar con la presencia de una coalición sobredimensionada (Riker, 1967), ya que en ambas cámaras el gobierno tiene socios, en principio, innecesarios para alcanzar la mayoría. En estos casos, siguiendo la lógica de este autor, se puede decir que la salida de un socio pequeño no implicaría grandes costos ya que la mayoría continuaría existiendo. Por el contrario, sí aumentarían cuando el que sale es un miembro numéricamente más relevante. Sin embargo, en el caso de la coalición uribista el problema más recurrente no parecería ser que uno, o más, de los partidos socios se oponga a un proyecto, sino que los legisladores lo hagan individualmente. En este escenario, los procesos de negociación se tornan notablemente desgastantes sobre todo para aquellos que ocupan carteras políticas del gabinete como puede ser el Ministro del Interior.

La complejidad del escenario aumenta en aquellos casos donde se debatan proyectos impopulares, donde se espera una mayor resistencia por parte de muchos de los legisladores oficialistas. No obstante esto, existen también una serie de incentivos contrapuestos que reprimen la potencial indisciplina, entre ellos se puede resaltar principalmente dos: el primero es que el ejecutivo es el actor que cuenta con más recursos políticos para distribuir, el segundo que los extraordinariamente altos niveles de popularidad del presidente cohiben la virtual resistencia de sus socios políticos.

Gráfico 1. Indicador de Favorabilidad del Presidente



Fuente: Invamer Gallup.

¿Por qué son importantes estas cuestiones? Básicamente porque la mayor parte de los legisladores, como actores racionales, pretenden ser reelectos¹³, para lograrlo necesitan acudir a ellos. De esta manera apelan a beneficios sectoriales para su electorado “natural”, recursos económicos, o el apoyo de presidente durante el período de campaña, que implica una gran ventaja desde el punto de vista electoral. Como lo demuestran Rodríguez Rada y Botero (2006) las mayores probabilidades de obtener una curul pertenecieron, durante la última elección, a los candidatos que ya ocupaban una en el Congreso y que, además, contaban con el aval del Presidente.

2.3. ¿Qué escenarios futuros?

Hasta aquí hemos visto el tipo de estrategias que ha utilizado el gobierno frente a los VP en el Congreso para recibir apoyo legislativo. Sin embargo, mirando hacia el futuro comienza

¹³ Para el caso colombiano es importante remarcar que existe, generalmente, poco interés por parte de senadores y representantes, en formar parte de las administraciones locales (sean departamentales o municipales) por lo que lograr la reelección en el Congreso (o pasar de la Cámara al Senado) es considerada fundamental para los legisladores.

a crecer la incertidumbre con respecto a la disciplina de varios de los miembros de su coalición y la pérdida de la investidura de varios congresistas que podría traducirse en problemas de gobernabilidad. Todo esto en un contexto de fuertes tensiones generadas entre el gobierno y otros *VP* como las cortes.

Uno de los principales escenarios de tensión para tener en cuenta es el de la reelección. La popularidad del presidente lo potencia como el principal candidato para el período 2010-2014, sin embargo, dentro de su misma coalición hay varios dirigentes con las mismas aspiraciones. En este contexto la pregunta es cuál de las candidaturas primará. Uribe tiene una clara ventaja ya que para una parte considerable del electorado es quién los liberó de “pasado insoportable” generando confianza de un “futuro más prospero” y su ausencia podría significar un retroceso. Además, hoy se muestra como el único actor que puede mantener unida la endeble mayoría en el legislativo.¹⁴ Sin embargo, no está claro el umbral de tolerancia de algunos potenciales candidatos dentro del mismo uribismo, ni de los legisladores más cercanos a ellos, que quedarían relegados por segunda vez consecutiva.

No obstante lo anterior, ninguno de los dos escenarios es sencillo. En el caso que el presidente se vuelva a candidatizar deberá, como ya fue mencionado, superar la oposición de algunos miembros de su coalición.¹⁵ Desde hace unos meses comienza a observarse que la mayoría en ambas cámaras se comporta de manera menos dócil y lo mismo se prevé durante la legislatura actual. Esto implica una menor base de apoyo parlamentario cosa que se traduce en un aumento de los costos a la hora de convencer legisladores “indecisos” (entendidos como aquellos que si bien son cercanos al oficialismo no definen su voto hasta último momento). En este escenario, como lo señala Riker (1967), a medida que el número de congresistas que no han fijado su posición disminuye, las lealtades se tornan más costosas.

En síntesis, bajo estas condiciones la posibilidad de jugar por una nueva reelección elevaría los costos de transacción para el gobierno, obligándolo a reforzar estrategias de corte

¹⁴ Sin contar que ya está en marcha en el Congreso el proyecto para la realización del plebiscito sobre ese tema que seguramente le otorgará una considerable victoria.

¹⁵ Vale la pena remarcar que no solo legisladores oficialistas han manifestado su rechazo a una nueva reelección, también lo han hecho personajes relevantes en la vida política y productiva del país hasta ahora incondicionales del presidente Uribe.

patrimonialista (de intercambios materiales) en un contexto en el que se suman dificultades fiscales como consecuencia de la desaceleración de la economía. De este modo, no solo se mantendría la situación descrita a lo largo del presente análisis sino que probablemente se profundizaría.

Por otro lado, en el potencial caso en que el presidente no fuera el candidato oficialista, la situación no deja de ser compleja, pues probablemente el apoyo estará atado a que Uribe sostenga a un candidato cercano a las preferencias de cada legislador. De esta manera, el sostenimiento de uno en particular puede significar el alejamiento de los otros que compiten por ese espacio.

Por último, en lo referido a las tensiones con la justicia el gobierno ha mostrando la intención de impactar sobre uno de los *VP* institucionales del sistema político. Esta estrategia, con efectos claramente negativos desde el punto de vista institucional, es central para el ejecutivo. Como ya fue mencionado, en un período de menor docilidad del legislativo la táctica consiste en debilitar al otro *veto player* que puede significar un obstáculo para la toma de decisiones.

3. Conclusiones

Como se puede observar a lo largo del trabajo, a diferencia de lo que en muchas oportunidades indicaría el sentido común, el Congreso colombiano no es un legislativo completamente subordinado, mucho menos irrelevante. Como ocurrió históricamente hoy continúa utilizando su poder de veto a cambio de obtener distintos tipos de beneficios. De este modo, si bien el gobierno tiene una abrumadora mayoría en ambas cámaras la misma lógica del juego lo obliga a tener que negociar permanentemente con una multiplicidad de actores que exigen diferentes tipos de intercambios. Esto nos permitiría definir al Congreso como más cercano a otro tipo ideal¹⁶ (diferente de subordinado) como lo es el venal, es decir donde legislativo aprueba los proyectos del ejecutivo mediante el intercambio de incentivos selectivos en la modalidad de prebendas (Cox y Morgenstern, 2002).

¹⁶ La noción misma de tipo ideal nos indica que difícilmente lo encontremos “puro” en la realidad. De hecho en el caso colombiano podemos encontrar algunas oscilaciones entre posiciones venales y subordinadas.

Como ya ha sido mencionado, esta situación se torna mucho más compleja si se tiene en cuenta el importante grado de fragmentación presente en las distintas fuerzas políticas colombianas, situación que genera que el conjunto de la actividad legislativa sea más vulnerable y dependiente del patronazgo.

Sin embargo, no todos los intercambios son necesariamente materiales. A esto se le debe agregar un elemento extra como lo es la popularidad del Presidente. Los altísimos niveles de aceptación de la imagen presidencial hacen que, en los casos donde no hay grandes distancias ideológicas, los legisladores se acerquen a Uribe, no solo porque esto puede significar recursos, sino porque la cercanía al primer mandatario eleva sus posibilidades de ser reelectos en las sucesivas elecciones.

4. Referencias

Archer, Ronald and Shugart, Matthew Soberg. (1997) The unrealized potential of presidential dominance in Colombia. In Mainwaring, Scott and Shugart, Matthew Soberg (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press.

Cárdenas, Mauricio, Roberto Junguito, and Mónica Pachón. (2005) Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution. *Inter-American Development Bank*.

Congreso Visible. (2008) Balance de la legislatura 2007 – 2008. Universidad de los Andes. <http://cvisible.uniandes.edu.co/var/rw/CMS/novedadesBibliografica/Boletin%20en%20Linea/Boletin%20en%20Linea%20No.%205/Balance CV 2008.pdf>

_____. (2006) El Congreso de la República en el cuatrienio 2002-2006. Entre el predominio uribista y la agrupación de los partidos. Universidad de los Andes.

Cox, Gary W., and Mathew McCubbins. (2006) El Congreso de la República en el cuatrienio 2002-2006. Entre el predominio uribista y la agrupación de los partidos. Universidad de los Andes.

_____. (2004) Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives. Department of Political Science UC San Diego.

_____. (1991) Fiscal Policy and Divided Government., in Gary W., Cox and Samuel Kernell, eds., *The Politics of Divided Government* (Boulder: Westview Press).

_____. (2001) The institutional determinants of economic policy outcomes. In Mathew D. McCubbins and Stephan Haggard, eds., *Presidents, Parliaments and Policy* (New York: Cambridge University Press).

Cox, Gary and Morgenstern Scott. (2002) Epilogue: Latin American's reactive Assemblies and proactive presidents. En Morgenstern, Scott and Benito Nacif, (eds.), *Legislature Politics in Latin America*. Cambridge University Press.

_____. (1998) Reactive Assemblies and Proactive Presidents: A Typology of Latin American Presidents and Legislatures. Prepared for delivery at the *21st International Congress of the Latin American Studies Association*, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, September 24-26, 1998.

Eaton, Kent. (2002) Fiscal policy making in the Argentine Legislature. En Morgenstern, Scott and Nacif Benito, *Legislature Politics in Latin America*. University Press, Cambridge

Friedrich, Carl. (1963) Man and his Government. McGraw Hill, New York,

Haggard, Stephen and Mathew D. McCubbins. (2001) Presidents, Parliaments, and Policy. University of California, San Diego.

Limongi, Fernando y Angelina Figueredo. (2004) Modelos de Legislativo: O legislativo Brasileiro em perspectiva, *Plenarium* 1 (1).

Lipset and Rokkan. (1967) Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives. The Free Press, Toronto.

Mainwaring, Scott and Shugart, Matthew Soberg. (1997) Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the terms of the debate. In Mainwaring, Scott and Shugart, Matthew Soberg (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press.

- Panbianco, Angelo. (1982) Political Parties: Organization & Power. Cambridge Studies in Modern Political Economies.
- Nolte, Detlef. (2007) Los Congresos en América Latina: Legislaturas reactivas, potencialmente activas. Conferencia magistral y debate, Cámara de Diputados, México DF.
- Riker William (1986). The Art of Political Manipulation. Yale University Press, New Haven
- Rodríguez Rada, Juan Carlos y Felipe Botero. (2006) Ordenando el caos. Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia. Revista de Ciencia Política / volumen 26 / n° 1 / 2006 / 138 – 151
- Samuels, David, Shugart and Matthew Soberg. (2003). Presidentialism, Elections and Representation. Journal of Theoretical Politics, Vol. 15, No. 1, 33-60.
- Sartori, Giovanni (1976). Parties and Party Systems: a Framework for Political Analysis Cambridge University Press, Cambridge.
- Shugart, Soberg and Stephan Haggard. (2001). Institutions and Public Policies in Presidential Systems. En Haggard, Stephan H. & McCubbins, Mathew D. (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stoiber, Michael. (2006). Different Types of Veto Players and the Fragmentation of Power. Paper presented at the *64th annual meeting of the Midwest Political Science Association*, April 20th to 23rd 2006, Chicago, IL
- Tsebelis, George. (2002). Veto Players: How Political Institutions Work. Princeton University Press, Princeton.
- Tsebelis, George. (1995). Decision Making in Political Decisions: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartism. *British Journal of Political Science* 25: 289-325.

Documentos de Políticas Públicas - POLIS

Artículos Publicados

Policy Paper Número	Autor(es)	Título	Fecha
2008 - 001	Pablo Sanabria Natalia Solano	Seguimiento a las Finanzas Públicas del Valle del Cauca 2004 – 2006	Julio de 2008
2008-002	Juan Pablo Milanese	Relaciones ejecutivo-legislativo en la actual coyuntura política colombiana, un análisis desde la lógica de los veto players	Octubre de 2008

POLIS

www.icesi.edu.co/polis

¿Qué es *POLIS*?

Una unidad académica y de coordinación de la Universidad Icesi que tiene por objeto hacerle seguimiento y evaluación a hechos y decisiones de carácter político y a políticas públicas de interés general o consideradas estratégicas para el desarrollo del Valle del Cauca.



UNIVERSIDAD
ICESI

Teléfono: 555 2334 **Ext.:** 400 | **Fax:** (572) 555 1706

Calle 18 No. 122 - 135 Cali - Colombia

Correo electrónico: [**polis@icesi.edu.co**](mailto:polis@icesi.edu.co)

[**www.icesi.edu.co/polis**](http://www.icesi.edu.co/polis)

[**www.icesi.edu.co/polis**](http://www.icesi.edu.co/polis)